



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Ekologický právní servis, občanské sdružení**, se sídlem Kostnická 1324, Tábor, zast. Mgr. Luděk Šíkolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2007, č. j. 5 Ca 159/2005 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“ či soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba směřující proti dopisu (přípisu) žalovaného ze dne 24. 2. 2005, č. j. ÚSŘ/669/05/K. Tímto dopisem na základě stěžovatelem podaného odvolání ze dne 2. 2. 2005 proti údajnému rozhodnutí o nevyhovění žádosti o poskytnutí informací ze strany Městského úřadu Kolín, odbor výstavby a územního plánování (dál též „stavební úřad“) ze dne 28. 1. 2005, č. j. výst.-/05/VK/La, žalovaný stěžovateli sdělil, že jeho odvolání není odvoláním, protože označený stavební úřad žádné rozhodnutí ve věci nevydal.

V označené žalobě stěžovatel zejména uváděl, že rozhodnutí stavebního úřadu o nevyhovění žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 28. 1. 2005, č. j. výst.-/05/VK/La, jakož i rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2005, č. j. ÚSŘ/669/05/K, jsou

nezákonná, a to z důvodu, že postrádají základní náležitosti správního rozhodnutí. Postupem žalovaného podle žalobce došlo k překročení mezí správního uvážení ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. S odkazem na § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon), § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) a judikaturu uváděl, že stavební úřad mu měl poskytnout požadované informace, tedy kopie stavebních povolení. Dovožoval, že došlo k zásahu do práva na spravedlivý proces vymezeného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, jakož i práva na svobodný přístup k informacím vymezeného v čl. 17 Listiny a navrhoval zrušení obou správních rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

Označenou žalobu stěžovatel podal u Krajského soudu v Praze. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2005, č. j. 44 Ca 23/2005 – 20, byla věc s odkazem na § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) postoupena městskému soudu.

Podáním ze dne 30. 8. 2005 navrhl žalobce změnu petitu. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného vzniklo nastoupením fikce rozhodnutí dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., pak žalobce navrhuje, aby soud vydal rozsudek, kterým zruší rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2005 (tj. fiktivní rozhodnutí o odvolání), jakož i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu. Usnesením ze dne 24. 8. 2006, č. j. 5 Ca 159/2005 – 40, městský soud změnu petitu nepřipustil.

Napadeným usnesením městského soudu byla žaloba odmítnuta s odůvodněním, že žalobce podal dne 3. 2. 2005 odvolání proti dopisu stavebního úřadu ze dne 28. 1. 2005, č. j. výst.-/05/VKJLa, který byl žalobci doručen dne 2. 2. 2005; uvedený dopis soud nepovažuje ve smyslu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2003, č. j. A 1/2003 – 10, za rozhodnutí. Soud doplnil, že dne 3. 2. 2005 bylo vydáno rozhodnutí, kterým byly žalobci informace odepřeny (§ 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném do 22. 3. 2006). Odvolání žalobce bylo předloženo žalovanému dne 9. 2. 2005. Soud odkázal na předkládací zprávu stavebního úřadu ze dne 8. 2. 2005). Od předložení odvolání stavebním úřadem byl žalovaný povinen rozhodnout o odvolání do 15 dnů. Jestliže v uvedené lhůtě o odvolání nerozhodl, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil (§ 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném do 22. 3. 2006). Soud doplnil, že proto nehodnotí dopis žalovaného ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. ÚSŘ/669/05/K, kterým žalobci sdělil, že odvolání žalobce nepovažuje za odvolání, protože stavební úřad nevydal ve věci žádné rozhodnutí, jako rozhodnutí (odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2003, č. j. A 1/2003 - 10). V dané věci došlo podle soudu i v případě rozhodnutí žalovaného k zákonné fikci; fiktivní rozhodnutí bylo vydáno 15 den od předložení odvolání, tj. dne 24. 2. 2005, a žalobci bylo doručeno dne 25. 2. 2005.

Soud uzavřel, že z důvodu, že žaloba směřuje proti dopisu žalovaného ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. ÚSŘ/669/05/K, který ze shora uvedených důvodů nelze označit za rozhodnutí (jedná se o úkon správního orgánu, který je ze soudního přezkumu vyloučen), soudu nezbylo než odmítnout žalobu jako nepřipustnou. Závěrem doplnil, že změnu návrhu (petitu) nepřipustil, neboť považuje za pojmově vyloučené, aby změnou žalobního návrhu mohlo být po uplynutí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

napadeno jiné, než v žalobě označené rozhodnutí, tj. aby žalobou napadené rozhodnutí bylo nahrazeno rozhodnutím jiným.

Proti označenému usnesení podal stěžovatel kasační stížnost s odkazem na stížnostní důvody vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost člení do několika bodů.

Za prvé uvedl, že podstatou celé věci je skutečnost, zda žádost stěžovatele byla ze strany stavebního úřadu posuzována s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb. a kromě poskytnutí určitých informací bylo o zbytku jeho žádosti rozhodováno, a to tak, že část žádosti stěžovatele byla odmítnuta s odkazem na § 133 stavebního zákona. Nelze se podle něj ztotožnit s tvrzením žalovaného, že takové odůvodnění bylo nadbytečné. Je zjevné, že stavební úřad jeho žádost pochopil tak, jak byla (byť nikoliv jednoznačně) zamýšlena, když směřovala k poskytnutí kopií stavebních povolení. Pro podporu tohoto závěru uvedl, že pokud by tomu tak nebylo, neodkazoval by stavební úřad ve svém rozhodnutí na § 133 stavebního zákona, resp. neuvedl, že další informace nebudou poskytnuty.

Doplnil, že v případě, že proti rozhodnutí a postupu stavebního úřadu bylo podáno odvolání, byl žalovaný povinen podle § 59 odst. 1 správního řádu přezkoumat napadené rozhodnutí, tak i řízení, které mu předcházelo z pohledu zákonnosti řízení a rozhodnutí jako celku. I v případě, že by v dané věci ve smyslu § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. mohla nastat fikce (částečně) odmítavého rozhodnutí stavebního úřadu, stěžovatel své odvolání podal a v rámci jeho přezkoumávání - jak plyne z obsahu rozhodnutí žalovaného - žalovaný fakticky přezkoumával také řízení a postup, které vydání (ať fiktivního či faktického) rozhodnutí předcházelo. Vydal tedy rozhodnutí, které bylo napadeno žalobou.

S odkazem na odbornou literaturu doplnil, že pro možnost podat odvolání není podstatné, zda je rozhodnutí správního orgánu označeno jako „rozhodnutí“ nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, rozhodující je obsahová stránka správního aktu, jakož i to, že odkaz soudu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2003, č. j. A 1/2003 – 10), je nepřipadný, neb na souzenou věc nedopadá, poněvadž se týká vyřizování stížností podle vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. a nikoliv podávání informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

Za druhé s odkazem na odbornou literaturu a judikaturu (odkázal např. na usnesení Ústavního soudu III. ÚS 16/96 in: Sb. ÚS, Sv. 7, str. 327 a 328 či sp. zn. IV. ÚS 233/02, in: Sb. ÚS, Sv. 27, str. 337 a násl., či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, in: Sb. NSS 9/2006, č. 923, str. 758 a násl.) uvedl, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového rozhodnutí. Dovozuje, že přestože odvoláním napadl přípis, který je nutno považovat za rozhodnutí, byl žalovaný povinen se tímto odvoláním zabývat, neboť směřovalo proti nesprávnému (a nezákonnému) postupu stavebního úřadu, a to i v případě, pokud by se

stěžovatel nesprávně odvolal proti přípisu, když měl napadnout fikci negativního rozhodnutí. Obsahem přezkumu totiž měl být postup stavebního úřadu na základě žádosti stěžovatele podle zákona č. 106/1999 Sb. Při přezkumu rozhodnutí a jemu předcházejícímu řízení pak musel žalovaný dojít k závěru, že stavební úřad v rámci svého postupu při poskytování informací porušil své povinnosti, když žádosti o poskytnutí stavebních povolení k vymezeným subjektům plně nevyhověl. Z uvedeného důvodu byl povinen o podaném odvolání rozhodnout.

Doplnil, že zákonem konstruovaná fikce rozhodnutí byla prostředkem právní obrany především proti nečinnosti správního orgánu, který se žádostí nezabýval. V případě, kdy se povinný subjekt žádostí zabýval, nicméně ji (byť jen částečně) nevyhověl a uvedl proto nějaké důvody, bylo třeba považovat takové sdělení nebo přípis za rozhodnutí, byť fakticky neobsahovalo všechny požadované náležitosti.

Je pak podle něj nasnadě, že žadatel mohl takový postup napadnout odvoláním, přičemž odvolací orgán pak může přezkoumat jak uvedené rozhodnutí tak řízení mu předcházející. V případě podání odvolání proti fikci rozhodnutí, když již byl vydán přípis (faktické rozhodnutí) povinného subjektu, by podle něj existovala značná právní nejistota jak u žadatele, tak u odvolacího orgánu. Podstatným je zde fakt, že odvolání směřuje proti nevyhovění žádosti a postupu povinného subjektu, který žádosti nevyhověl, a tedy k ochraně ústavně zaručeného práva na svobodný přístup k informacím.

Z obsahu rozhodnutí žalovaného podle něj plyne, že se žalovaný odvoláním stěžovatele proti rozhodnutí stavebního úřadu zabýval, přezkoumával ho a vydal o tom ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu rozhodnutí (byť to nemá všechny náležitosti dle správního řádu), kterým postup a napadané rozhodnutí potvrdil, z čehož dovozuje, že nelze tak dojít k závěru, že žalovaný o jeho odvolání v 15-ti denní lhůtě nerozhodl a nemohla tedy nastat fikce zamítnutí odvolání po marném uplynutí lhůty k rozhodnutí odvolacího orgánu. Rozhodnutí žalovaného podle něj zasáhlo do právní sféry stěžovatele a zasáhlo do jeho práv. Obecně odkázal na § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.

Za třetí stěžovatel uvedl, že žalovaný nebyl oprávněn posoudit podané odvolání jinak než jako odvolání (či podnět k obnově řízení resp. přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení). Dovozuje zneužití správního uvážení, neb žalovaný neuvedl, jak toto podání označené jako odvolání posoudil ve smyslu § 19 odst. 2 správního řádu z hlediska jeho obsahu, pro které je třeba označené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit, a to pro nezákonnost.

Konečně za čtvrté a za poslední stěžovatel uvedl, že v případě, že by měl žalobou napadat fiktivní rozhodnutí žalovaného, jak argumentuje městský soud, jedná se o postup zjevně neopodstatněný a nehospodárný, když by takové rozhodnutí musel soud bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Zdůraznil, že zákonem konstruovaná fikce rozhodnutí byla prostředkem právní obrany především proti nečinnosti správního orgánu, který se žádostí vůbec nezabýval. V případě odvolání proti rozhodnutí ve formě přípisu se soud může řádně zabývat obsahem rozhodnutí a přezkumem důvodů, které v něm žalovaný uvedl. Podpůrně odkázal na novelu zákona č. 106/1999 Sb. (zákon č. 61/2006 Sb.), jímž byla možnost „fiktivního“ negativního

rozhodnutí vypuštěna a nahrazena stížnostním mechanismem, jakož i na novelizovaný § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., který posílil pravomoc soudu při přezkumu rozhodnutí, který opravňuje soud nařídit povinnému subjektu požadované informace poskytnout, z čehož dovozuje, že by nemělo docházet k tomu, že žadatel, i přes úspěch v rámci soudního sporu, požadované informace nezíská.

Dovozuje, že městský soud nesprávně trval na ryze formalistním výkladu zákona, který namísto ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob směřuje ke značné právní nejistotě, která je nezbytným důsledkem demokratické povahy ústavního státu, narušení principu legitimního očekávání a k - ve výsledku - možnosti neodpovědného výkonu veřejné správy, která je navíc službou veřejnosti.

Navrhl zrušení napadaného usnesení městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 19. 1. 2005 obdržel Městský úřad Kolín žádost stěžovatele o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na základě níž požadoval stěžovatel informace týkající se subjektů operujících v zóně Kolín-Ovčáry. Konkrétně požadoval kopie stavebních povolení týkající se Toyota Peugeot Citroen Automobile Czech, s. r. o., GEFCO Česká republika, s. r. o., LEAR Corporation Czech, s. r. o., NYK Logistic (Czech republic), s. r. o. a Toyota Tsusho Europe, S. A.

Městský úřad v Kolíně, odbor výstavby a územního plánování, na tuto žádost odpověděl sdělením ze dne 28. 1. 2005, sp. zn. výst./05/VK/La, v němž ke každému z uvedených subjektů uvedl čísla jednací a data vydání stavebních povolení, jakož i data, kdy tato stavební povolení nabyla právní moci. Ve zbytku požadovaných informací odkázal stavební úřad na ustanovení § 133 stavebního zákona, který upravuje poskytování informací z archivu stavebního úřadu. S odůvodněním, že stěžovatel nebyl účastníkem stavebních řízení a neprokázal odůvodněnost své žádosti, další informace stavební úřad odmítl poskytnout.

Proti tomu podal stěžovatel odvolání ze dne 2. 2. 2005, z něhož vyplývá, že stěžovatel vyložil přípis stavebního úřadu ze dne 28. 1. 2005, sp. zn. výst./05/VK/La, jako rozhodnutí o nevyhovění žádosti o poskytnutí informace. V odůvodnění svého odvolání dále uvedl, že tento přípis je třeba považovat za správní akt, který má charakter rozhodnutí, byť neobsahuje předepsané náležitosti. Dále stěžovatel provedl výklad ustanovení § 133 stavebního zákona a dovodil, že toto ustanovení je zvláštním vůči procesnímu režimu nahlížení upravenému správním řádem. Zákon o svobodném přístupu k informacím má podle názoru stěžovatele povahu speciálního předpisu vůči správnímu řádu a kromě toho je k němu ve vztahu lex posterior. Odmítnout poskytnutí informací je povinný subjekt oprávněn pouze na základě příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, která upravují omezení práva na informace. Každý jiný postup povinného subjektu je podle názoru stěžovatele nezákonný. Kromě toho poukázal stěžovatel rovněž na rozdíl mezi právem na poskytnutí informací a právem na fyzický přístup k originálním archivovaným dokumentům, na které podle jeho názoru dopadá citované ustanovení § 133 stavebního zákona, které obsahuje podmínku odůvodněnosti požadavku na poskytnutí informací. S poukazem na několik judikátů krajských soudů ve

věcech svobodného přístupu k informacím stěžovatel uzavřel, že stavební úřad neměl postupovat ve věci podle ustanovení § 133 stavebního zákona, nýbrž podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho důvodu navrhl zrušení rozhodnutí stavebního úřadu jako nezákonného a nesprávného.

Odvolání bylo žalovaným vyřízeno přípisem ze dne 24. 2. 2005, zn. ÚŠŘ /669/05/K, v němž žalovaný stěžovateli sdělil, že posoudil jeho odvolání podle obsahu a dospěl k závěru, že se o odvolání nejedná, protože stavební úřad žádné rozhodnutí ve věci nevydal. V postupu stavebního úřadu navíc neshledal žalovaný žádné pochybení.

Ze spisu dále vyplývá, že stěžovatel proti postupu krajského úřadu podal stížnost k Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, které ovšem po prošetření věci neshledalo stížnost jako důvodnou s odůvodněním, že stavební úřad odpověděl na žádost stěžovatele dostatečně, když jeho žádosti o informace vyhověl a poskytl mu základní údaje o vydaných stavebních povoleních. Vyjádření stavebního úřadu, že ostatní informace (tj. požadované kopie stavebních povolení) nebudou s odkazem na ustanovení § 133 stavebního zákona poskytnuty, považovalo ministerstvo za nadbytečné, neboť podle jeho názoru ze žádosti nebylo patrné, že chce stěžovatel nahlédnout do dokumentace předmětných staveb.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Podle konstantní judikatury nejvyššího správního soudu *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s.ř.s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod podání kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Dále je třeba shrnout platnou a účinnou právní úpravu poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím k datu podání žádosti stěžovatelem, tj. ke dni 19. 1. 2005. Tento zákon obecně konstruoval v ustanovení § 15 odst. 1 věta první pro situaci, v níž povinný subjekt odepře požadované informace poskytnout, povinnost vydat o odepření poskytnutí informací rozhodnutí, a to i v případě, kdy povinný subjekt odmítne poskytnout informace pouze částečně (tj. částečně žádosti vyhověl), a to s povinnými obsahovými i formálními náležitostmi, uvedenými v § 15 odst. 2 citovaného zákona. Dále zákon upravoval s účinností do 22. 3. 2006 v ustanovení § 15 odst. 4 situaci,

v níž povinný subjekt ve stanovené lhůtě nevydá rozhodnutí podle § 15 odst. 1 o odepření poskytnutí informace následovně: *„Jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle § 15 odst. 1, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti.“* Zákonodárce zde zakotvil procesní prostředek obrany proti nečinnosti povinného subjektu či jeho případné jiné formě odmítnutí poskytnutí požadovaných informací. Toto tzv. fiktivní negativní rozhodnutí o odepření poskytnutí informací tak představovalo fikci vydání individuálního správního aktu, proti němuž bylo možno se účinně bránit podáním opravného prostředku. Ustanovení § 16 odst. 1 téhož zákona k tomu uvádělo, že *„Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů od doručení rozhodnutí nebo od marného uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti v případě uvedeném v § 15 odst. 4.“* Odvolací lhůta v případě vydání prvoinstančního fiktivního negativního rozhodnutí o odepření poskytnutí informací tedy počala běžet ode dne následujícího po dni, kdy marně uplynula lhůta pro vyřízení žádosti stanovená v ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím v délce 15 dnů od podání žádosti povinnému subjektu.

V případě, že ani odvolací orgán nevydal ve stanovené lhůtě rozhodnutí o odvolání proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí, konstruoval zákon o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 16 odst. 3 fikci druhoinstančního negativního rozhodnutí: *„Odvolací orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem. Jestliže v uvedené lhůtě o odvolání nerozhodl, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil; za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den následující po uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání.“* Proti fiktivnímu rozhodnutí o odvolání zákon o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 16 odst. 6 výslovně připouštěl soudní přezkum na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v režimu soudního řádu správního. Soudní praxe velmi záhy dovodila, že fiktivní negativní rozhodnutí o odvolání proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí povinného subjektu o odepření poskytnutí informací je ze své povahy nutně nepřezkoumatelné (viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002 - 39, přístupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud shledal, že pro posouzení této věci je v první řadě významné, zda žalovaný tím, že odvolání podané stěžovatelem vyřídil pouhým přípisem, zároveň vydal fiktivní negativní rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí stavebního úřadu, či nikoliv. Dále pak je třeba posoudit, který z těchto úkonů žalovaného je individuálním správním aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví. Ke správnému zodpovězení těchto právních otázek považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyložit nejprve skutkové okolnosti posuzované věci a poté rovněž dosavadní přístup k těmto problémům ve své judikatuře.

Z podkladů obsažených ve spise je zřejmé, že stavební úřad poskytl stěžovateli na jeho žádost pouze část informací, které požadoval. Sdělil stěžovateli, že byla vydána určitá stavební povolení subjektům, které stěžovatel uvedl ve své žádosti, a rovněž tato stavební povolení označil datem vydání a číslem jednacím. Stěžovatel však ve své žádosti výslovně uvedl, že *„upřednostňuje zaslání kopií požadovaných rozhodnutí“*, z čehož lze jasně dovodit, že cílem stěžovatelovy žádosti o poskytnutí informací bylo tyto kopie získat. Z toho je v souladu s výše citovanou právní úpravou poskytování informací zřejmé, že

stavební úřad stěžovateli částečně v jeho žádosti nevyhověl. Nevydal však o tom rozhodnutí, jak je má na mysli § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a ve smyslu citovaných ustanovení § 15 odst. 1 a 4 zákona tak stavební úřad vydal prvostupňové fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí požadovaných kopií. Odvoláním však toto fiktivní rozhodnutí napadeno nebylo, napadeno bylo sdělení, které předmětnému fiktivnímu rozhodnutí předcházelo. O podaném odvolání žalovaný nevydal rozhodnutí v souladu s ustanovením § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž zaslal stěžovateli přípis, v němž konstatoval, že se nejedná o odvolání, neboť stavební úřad podle názoru žalovaného ve věci žádné rozhodnutí nevydal. Pro Nejvyšší správní soud ze všech úkonů učiněných žalovaným ve světle aplikovaných právních norem vyplývá, že žalovaný tak ve smyslu § 16 odst. 3 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím vydal fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení prvoinstančního fiktivního rozhodnutí.

Pro posouzení postupu městského soudu je dále rozhodné, zda přípis žalovaného, který byl reakcí na podané odvolání, neměl být posuzován dle tvrzení stěžovatele jako vadný individuální správní akt, který by mohl být soudem přezkoumatelný. Stěžovatel označil v žalobě přípis žalovaného jako napadené rozhodnutí správního orgánu, jehož zrušení podáním žaloby sledoval. Z repliky k vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 30. 8. 2005 vyplývá, že si stěžovatel posléze uvědomil, že žalobou nenapadl fiktivní negativní rozhodnutí, ale pouhý přípis žalovaného, a požádal o změnu petitu. Této žádosti však městský soud nevyhověl s poukazem na nesplnění podmínky ustanovení § 95 odst. 2 o. s. ř. a contrario, podle něhož by výsledky dosavadního řízení muselo být možné použít jako podklad pro řízení o změněném návrhu, a to zejména z toho důvodu, že se podle názoru městského soudu jedná o úplně jiné, původně nenapadené, rozhodnutí, jehož dodatečné napadení již není možné z důvodu uplynutí lhůty k podání správní žaloby dle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s.

V své předchozí judikatuře Nejvyšší správní soud vícekrát dovodil, že přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí, mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107). Stejně tak se již dříve vyslovil i Ústavní soud ČR, když konstatoval, že není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového "rozhodnutí" (viz; blíže usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, přístupné na www.concourt.cz). V některých případech Nejvyšší správní soud naproti tomu dovodil, že sdělení či přípis nepředstavuje rozhodnutí v materiálním slova smyslu dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a to zejména tam, kde se jednalo o pouhé informační sdělení, vyrozumění či přípis správního orgánu, které žádným způsobem nezasahovaly do právní sféry stěžovatele (viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005 - 52, rozsudek ze dne 21. 5. 2007, č. j. 4 Ans 6/2005 - 117, nebo rozsudek ze dne 14. 7. 2004, č. j. 7 As 20/2004 - 87, přístupné na www.nssoud.cz).

Obdobně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vztahující se přímo k zákonu o svobodném přístupu k informacím došel v některých případech k názoru, že sdělení povinného subjektu, kterým se tento odmítne zabývat odvoláním, není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Jmenovitě tak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 7 A 114/2002, v případě, kde byla podána žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí ve věci rozkladu proti „sdělení“, uvádí, že sdělení povinného subjektu (které předcházelo fiktivnímu rozhodnutí), že se nebude rozkladem zabývat, *nebylo rozhodnutím* (přezkoumatelným ve správním soudnictví). Současně uvedl, že k tomu, zda sdělení orgánu I. stupně ve věci poskytnutí informací je možno označit za rozhodnutí, kterým žalovaný odepřel požadované informace, nemůže stanovisko zaujmout.

V jiném v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 As 41/2004 – 56, kde se Nejvyšší správní soud zabýval *sdělením*, které reagovalo na odvolání proti tvrzenému fiktivnímu rozhodnutí o odepření informace (když namísto řádného rozhodnutí o odepření informace bylo prvostupňovým orgánem učiněno toliko sdělení), a soud dovodil, že toto „sdělení“, vydané před uplynutím lhůty pro příp. fiktivní rozhodnutí o odvolání, měl městský soud přezkoumat jako „rozhodnutí o odvolání“.

Z těchto výkladových úvah v obecné rovině vyplývá, že jakákoliv sdělení, přípis či vyznění jako tzv. jiné úkony správního orgánu podle zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou obvykle rozhodnutím, a nelze je zpravidla považovat ani za rozhodnutí v materiálním slova smyslu, přezkoumatelná ve správním soudnictví. Pokud by však šlo o „sdělení“, které je reakcí na odvolání proti tvrzenému fiktivnímu rozhodnutí, toby již rozhodnutím v materiálním slova smyslu, a tedy rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, bylo. Tvrzené fiktivní rozhodnutí zakládá (přínejmenším tvrzený) určitý subjektivně právní stav, který je třeba k podanému odvolání posoudit a rozhodnout o něm.

V nyní posuzované věci je Nejvyšší správní soud toho názoru, že napadené sdělení žalovaného ze dne 24. 2. 2005, zn. ÚSR /669/05/K, jako reakce na odvolání proti „sdělení“ ve věci poskytnutí informací, rozhodnutím nejen ve formálním, ale ani v materiálním slova smyslu nebylo. Jak Nejvyšší správní soud již shora poznamenal, v dané věci nebylo prvostupňovým orgánem vydáno rozhodnutí podřaditelné pod § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a nutně tak nastala fikce negativního rozhodnutí, jak je má na mysli § 15 odst. 4 citovaného zákona, a to také mělo být napadeno odvoláním (což si ostatně stěžovatel v průběhu řízení o žalobě sám uvědomil). Předmětné „sdělení“ žádný subjektivně právní stav nezaložilo (stěžovatel ostatně také ani nic takového netvrdil), ten založilo až v úvahu přicházející fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí informací.

Za situace, kdy odvoláním bylo napadeno nesprávně „sdělení“, namísto fiktivního rozhodnutí o odepření informace, odvolací orgán mohl stěžovateli opět toliko sdělit, že „odvolání“ je nepřijatelné, což také učinil.

Z uvedeného pro posuzovanou věc vyplývá, že přípis žalovaného ze dne 24. 2. 2005, zn. ÚSR /669/05/K, je třeba vnímat jako pouhý neformální úkon správního orgánu, nikoliv však vadný individuální správní akt, který by byl rozhodnutím v materiálním slova

smyslu. Do právní sféry stěžovatele tak zasáhlo toliko fiktivní negativní rozhodnutí, taktéž ze dne 24. 2. 2005. Procesní obrana stěžovatele proti postupu žalovaného formou žaloby měla být tedy založena na napadení fiktivního negativního rozhodnutí o odvolání, a nikoliv napadeného přípisu žalovaného.

Městský soud proto postupoval správně, pokud žalobu, v níž bylo výslovně uvedeno, že stěžovatel napadá přípis žalovaného ze dne 24. 2. 2005, zn. ÚSŘ /669/05/K, vyhodnotil jako nepřipustnou. Takový úkon správního orgánu, jímž se nezakládají, nemění či neruší nebo závazně neurčují práva a povinnosti subjektu, je vyloučen ze soudního přezkumu dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nadále vážil, zda se městský soud nedopustil jiné vady řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, když nevyhověl žádosti stěžovatele o změnu petitu žaloby. Přitom dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud postupoval správně, když tuto změnu nepřipustil. Důvodem, proč nebylo možné ve věci připustit změnu petitu, bylo uplynutí lhůty k podání žaloby proti fiktivnímu rozhodnutí o odvolání, která činí 2 měsíce od oznámení napadeného rozhodnutí žalobci (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Zmeškání této lhůty nelze podle ustanovení § 72 odst. 4 s. ř. s. prominout. Smyslem institutu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí je nepochybně zachování principu právní jistoty, neboť žalobou napadené rozhodnutí je vždy pravomocné a působí tedy právní následky, fiktivní rozhodnutí nevyjímaje. Za této situace pak nelze změnu petitu odůvodnit ani splněním podmínky ustanovení § 95 odst. 2 o. s. ř. (ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s.), která váže souhlas soudu se změnou petitu na splnění požadavku, aby výsledky dosavadního řízení mohly být podkladem pro řízení o změně návrhu, což by v posuzované věci zjevně nebylo splněno.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud postupoval správně a nedopustil se ani vady řízení, když návrhu na změnu petitu nevyhověl.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly, žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu